Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL., MPA.
Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia
dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang
Gadjah Mada University Press

DINAMIKA PENGATURAN PENGADAAN TANAH DI INDONESIA: DARI KEPUTUSAN PRESIDEN SAMPAI UNDANG-UNDANG

Maria S.W. Sumardjono

GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

DINAMIKA PENGATURAN PENGADAAN TANAH DI INDONESIA: DARI KEPUTUSAN PRESIDEN SAMPAI UNDANG-UNDANG

Penulis:
Maria S.W. Sumardjono

Korektor:
Siti

Desain sampul:
Pram's

Tata letak isi:
Maarif

Diterbitkan dan dicetak oleh:
Gadjah Mada University Press
Anggota IKAPI

ISBN: 978-979-420-988-2
ISBN (E) : 978-602-386-590-1
1504068-C1E

Redaksi:
Jl. Grafika No. 1, Bulaksumur
Yogyakarta, 55281
Telp./Fax.: (0274) 561037
www.gmup.ugm.ac.id | gmupress@ugm.ac.id

Cetakan pertama: Agustus 2015
2028.49.08.15

KATA PENGANTAR

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu menjadi topik bahasan yang tidak lekang oleh waktu. Regulasi sebagai landasan Pengadaan Tanah pun selalu berkembang dan mengalami perubahan seiring dengan semakin rumitnya permasalahan dalam penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah. Arah kebijakan serta visi dan misi pemerintah jelas mewarnai penyusunan peraturan perundang-undangan tentang Pengadaan Tanah.

Masalah pokok dalam Pengadaan Tanah adalah mencapai keseimbangan antara kepentingan orang perorangan dan kepentingan umum. Kapan dan bagaimana keseimbangan tercapai? Bagaimana menerapkan asas keseimbangan dalam peraturan perundang-undangan? Dalam buku ini dipaparkan upaya untuk mencapai keseimbangan tersebut dalam tiga landasan hukum Pengadaan Tanah, yakni Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yo. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, berikut peraturan pelaksanaan masing-masing.

Berbagai pihak telah membantu penyelesaian buku ini. Kepada Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. rekan berdiskusi di dalam maupun di luar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, disampaikan terima kasih atas dukungannya. Buku ini diperkaya dengan pengalaman mencermati dinamika musyawarah penetapan ganti kerugian yang berlangsung pada suatu lokasi pengadaan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Terima kasih disampaikan kepada Ibu Arie Yuriwin, S.H., M.Si., Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta atas fasilitasi dan kesediaannya berbagi data.

Kiranya buku ini bermanfaat bagi praktisi untuk lebih memahami makna "*law in books*" dan "*law in action*" dalam kegiatan Pengadaan Tanah. Bagi

akademisi, buku ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan disusun pertimbangan utamanya adalah "untuk siapa", dan bahwa dalam implementasinya mungkin timbul permasalahan yang belum diantisipasi ketika peraturan tersebut disusun.

Bagi masyarakat pada umumnya, buku ini memberikan informasi komprehensif untuk memahami seluk-beluk pengadaan tanah.

Selamat membaca.

Yogyakarta, 23 April 2015
Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL., MPA.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vii

BAB I PENDAHULUAN 1

BAB II KEPENTINGAN UMUM DALAM PERSPEKTIF PENGADAAN TANAH 8
- A. Doktrin Kepentingan Umum: Prinsip Dasar, Tujuan, dan Pembatasan 8
- B. Kepentingan Umum dalam Perspektif Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia 15

BAB III TAHAPAN DALAM PENGADAAN TANAH 19
- A. Perencanaan Pengadaan Tanah 19
- B. Persiapan Pengadaan Tanah 23
- C. Pelaksanaan Pengadaan Tanah 31
- D. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah 43

BAB IV BEBERAPA CATATAN TERKAIT UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2012 46
- A. Pengaturan tentang Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah 46
  1. Pengaturan tentang ganti kerugian di berbagai negara dan di Indonesia 46
  2. Pengaturan tentang ganti kerugian menurut UU No. 2 Tahun 2012 51
- B. Pengajuan Keberatan Terhadap Lokasi Rencana Pembangunan dan Penetapan Ganti Kerugian 60
  1. Pengajuan keberatan terhadap lokasi rencana pembangunan 60
  2. Keberatan terhadap penetapan ganti kerugian 62

BAB V PENUTUP 64
DAFTAR PUSTAKA 68

LAMPIRAN

Lampiran 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum 71

Lampiran 2 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.. 106

Lampiran 3 Asas-Asas Pengadaan Tanah dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 113

Lampiran 4 Kepentingan Umum dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 114

Lampiran 5 Kepanitiaan Pengadaan Tanah dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 117

Lampiran 6 Keberatan/Penolakan Terhadap Lokasi Rencana Pembangunan dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya...................................... 118

Lampiran 7 Penetapan Ganti Kerugian dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, Dan Peraturan Pelaksanaannya.......... 119

Lampiran 8 Keberatan/Penolakan terhadap Penetapan Ganti Kerugian dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 120

Lampiran 9 Pihak yang Berhak Menerima Ganti Kerugian dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 121

Lampiran 10 Penitipan Uang Ganti Kerugian dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 122

Lampiran 11 Pelaksanaan Pembangunan Fisik dalam Keppres, Perpres, Undang-Undang, dan Peraturan Pelaksanaannya 123

Lampiran 12 Bagan Alir Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang 124

Lampiran 13 Jangka Waktu Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum....................... 125

Lampiran 14 Matriks Perubahan Perpres No. 71 Tahun 2012.............. 128

TENTANG PENULIS 131

BAB I

PENDAHULUAN

Diskursus tentang Pengadaan Tanah selalu memunculkan dua sisi dari satu mata uang, terutama ketika membicarakan tentang hak atau kewenangan negara untuk "mengambil" hak atas tanah seseorang guna kepentingan umum dan hak masyarakat yang tanahnya diambil tersebut.

Pengambilan hak atas tanah atau "takings" sebagai perbuatan hukum negara untuk mengambil hak atas tanah masyarakat merupakan hal yang bersifat universal. Pertanyaan yang timbul adalah, atas dasar apakah negara mempunyai kewenangan tersebut? Salah satu pendapat mengatakan bahwa negara berfungsi untuk "*maintain peace and good order*". Lebih lanjut, sesuai dengan konstitusi Amerika Serikat, untuk melaksanakan fungsi tersebut negara mempunyai kewenangan terkait dengan "*safety, health, morals, and general welfare of the public*".[1]

Jika dalam pelaksanaan kewenangan tersebut negara "terpaksa" mengambil hak atas tanah orang lain maka kewenangan tersebut harus dibatasi dengan dua hal, yakni (1) bahwa hal itu dilakukan semata demi kepentingan umum dan (2) bahwa kepada pemegang hak harus diberikan ganti kerugian.

Dalam doktrin *takings* lazimnya dalam pendekatan *eminent domain* fokusnya adalah bahwa perbuatan hukum pemerintah dilakukan semata untuk kepentingan umum dan disertai dengan ganti kerugian; sedangkan dalam perbuatan hukum pemerintah untuk mencegah kerusakan dan lain-lain (*avoids harm*) disebut dengan *police power* dan dapat dilakukan tanpa pemberian ganti kerugian.

Secara lengkap, penjelasan tentang perbedaan antara pendekatan *eminent domain* dan *police power* sebagaimana dijelaskan oleh Nichols adalah sebagai berikut: "*eminent domain involves the taking of property because of its need for the public use, while police power involves the regulation of such property to prevent its use thereof in a manner that is detrimental to public*

[1] Richard A. Epstein, "*Takings, Private Property and the Power of Eminent Domain*", 5th printing, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993, hlm. 108.

interest. The police power may be loosely described as the power of the sovereign to prevent persons under its jurisdiction from conducting themselves or using their property to the detriment of the general welfare".[2]

Ketika negara memerlukan tersedianya tanah untuk kegiatan pembangunan terkait dengan kepentingan umum, mustahil untuk mengharapkan masyarakat dengan sukarela sepakat untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara. Oleh karena itu, disusunlah landasan hukum untuk memperoleh kesepakatan (*consent*) dari masyarakat ketika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum.

Dinamika pengaturan tentang Pengadaan Tanah dapat dilihat pada penggunaan judul peraturan perundang-undangan terkait Pengadaan Tanah. Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada zaman kolonial diatur tentang pembelian tanah oleh pemerintah untuk keperluan dinas sebagaimana diatur dalam Byblad No. 11372 jo No. 12746 (Gouvernementsbesluit No. 7 Tahun 1927 jo No. 23 Tahun 1932). Pembelian tanah tersebut dilakukan melalui suatu panitia dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah. Istilah yang digunakan, "pembelian" tanah tersebut sesuai dengan konsepsi hubungan hukum antara negara dengan tanah sebagai hubungan kepemilikan (tanah sebagai domein negara) dalam dimensi hubungan yang bersifat keperdataan. Namun demikian, karena dalam pembelian tanah oleh pemerintah tersebut tidak dilandasi dengan prinsip "willing seller–willing buyer" sebagaimana lazimnya suatu perbuatan hukum jual beli tanah maka dalam proses pembelian tanah oleh pemerintah harus dilandasi kesepakatan dengan pemilik tanahnya.

Setelah terbitnya UUPA, ketika suatu pihak bermaksud membeli sebidang tanah yang berstatus Hak Milik (HM) sedangkan pihak yang bersangkutan bukan merupakan subjek HM, acara yang ditempuh adalah melalui "pembebasan" (hak atas) tanah dari pemegang HM dengan cara memberikan sejumlah uang sebagai ganti kerugian atas (hak atas) tanah yang "dilepaskan" oleh pemegang HM. Jumlah uang yang diberikan sebagai ganti kerugian sebenarnya sama dengan harga pembelian tanah. Acara ini ditempuh karena pihak pembeli tidak memenuhi syarat sebagai subjek HM. Konsepsi inilah yang dalam UUPA disebutkan dengan "penyerahan secara sukarela" oleh pemegang hak atas tanah. Setelah hak atas tanah dilepaskan, hubungan hukum dengan pemiliknya menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah negara yang menjadi dasar bagi pihak yang membebaskan tanah tersebut untuk memohon suatu hak atas tanah.

---

[2] Nichols dalam Sackman, sebagaimana dikutip oleh Adiyanto Sumardjono, "*Public Use Requirement in Eminent Domain: A Comparative Study of the United States and Indonesia*", thesis School of Law, University of California at Berkeley, Mei 1994, hlm. 20–21.

Bagaimana jika pemerintah yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum? Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang". Undang-Undang yang dimaksud adalah UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Pencabutan hak tersebut merupakan upaya terakhir untuk memperoleh tanah jika musyawarah dengan pemegang hak atas tanah gagal sedangkan tanah tersebut betul-betul diperlukan untuk kegiatan pembangunan kepentingan umum dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Oleh karena itu, acara pencabutan hak hanya dapat ditempuh dalam keadaan "terpaksa", yakni jika situasi dan kondisi memenuhi ketiga hal tersebut. UU No. 20 Tahun 1961 menekankan bahwa yang diutamakan dalam perolehan tanah adalah musyawarah.

Oleh karena perolehan tanah oleh pemerintah mengutamakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah maka sesuai dengan konsepsi Hak Menguasai dari Negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945, kedudukan negara bukan sebagai pemilik tanah; konsekuensinya negara, dalam hal ini pemerintah, tidak dapat membeli tanah. Perolehan tanah oleh pemerintah melalui musyawarah dengan pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah itu, pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (Permendagri). Dengan telah diterimanya ganti kerugian, pemegang hak atas tanah melepaskan hak atas tanahnya dengan konsekuensi hapusnya hak atas tanah tersebut sehingga tanahnya menjadi tanah negara. Instansi pemerintah yang membebaskan tanah tersebut mengajukan permohonan suatu hak atas tanah yang di atasnya akan dibangun fasilitas kepentingan umum.

Setelah terbitnya Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Keppres) dan pengaturan pada periode setelah Keppres, istilah yang digunakan adalah "Pengadaan Tanah". Yang dimaksudkan dengan pengadaan tanah adalah "setiap kegiatan mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah". Walaupun istilah "pembebasan tanah" sudah ditinggalkan tetapi bagi pemegang hak atas tanah yang telah menerima ganti kerugian tetap harus menempuh acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanahnya. Dengan hapusnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya, permohonan hak atas tanah oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah tersebut dapat diproses.

Secara ringkas dapat disarikan bahwa upaya perolehan tanah untuk kepentingan umum harus ditempuh melalui musyawarah dengan pemegang hak atas tanah. Namun demikian, jika semua upaya untuk mencapai musyawarah menemui kegagalan sedangkan kepentingan umum menghendaki tersedianya tanah yang bersangkutan yang lokasinya tidak dapat dipindahkan maka cara yang ditempuh adalah pencabutan hak atas tanah.

Konsistensi terhadap konsepsi perolehan tanah oleh pemerintah ini dipertahankan dalam Keppres dan Perpres serta peraturan pelaksanaannya. Dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, lembaga pencabutan hak atas tanah masih dibuka kemungkinannya untuk diterapkan. Berbeda dengan Keppres dan Perpres, dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Undang-Undang), lembaga pencabutan hak atas tanah ditiadakan dan digantikan dengan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau Pengadilan Negeri (PN) dan Mahkamah Agung (MA).

Terbitnya ketiga peraturan perundang-undangan tersebut dipengaruhi oleh situasi sosial ekonomi dan politik terkait dengan kebutuhan tersedianya tanah untuk kegiatan pembangunan yang berhubungan dengan kepentingan umum. Ketika pembangunan untuk kepentingan umum mulai marak pada 1990-an, pengalaman pahit dalam berbagai pelaksanaan "pembebasan tanah" ketika landasan hukumnya masih menggunakan Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah merupakan salah satu faktor pendorong untuk menerbitkan landasan hukum baru untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Barangkali masih relevan untuk mengingat kembali ekses-ekses pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Cengkareng, kasus pelebaran Jalan Daan Mogot, kasus pembangunan proyek jaringan listrik Jawa Barat dan Jakarta Raya di Indramayu, kasus Taman Purbakala Nasional Borobudur, dan lain-lain.

Berbagai ekses dalam proses pembebasan tanah, antara lain: (1) masalah pelaksanaan musyawarah yang sering kali bersifat "semu"; (2) jumlah/besarnya ganti kerugian terlampau kecil tetapi terpaksa diterima; (3) pemotongan jumlah ganti kerugian; dan (4) berbagai ketidaktaatan pada proses administratif lainnya.[3]

Keppres diterbitkan antara lain untuk memenuhi kebutuhan akan tersedianya tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai landasan hukum baru tentang pengadaan tanah dengan mengambil hikmah dari kelemahan dalam segi normatif Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan implementasinya di lapangan. Secara tersirat hal ini dapat dibaca dalam

---

3 Maria S.W. Sumardjono, "*Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*", Penerbit Jurusan Hukum Agraria FH UGM, Yogyakarta, 1982, hlm 24–34.

konsiderans Keppres yang menyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk kepentingan umum, pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya; dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah; dan diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah.

Pada 2005, Keppres digantikan oleh Perpres. Pertimbangan terbitnya Perpres adalah karena kelambanan proses pengadaan tanah yang dilakukan menurut Keppres. Hal itu dapat dicermati pada konsiderans Perpres khususnya pada kalimat "perlunya pengadaan tanah dilakukan secara cepat dan transparan" dengan tetap memperhatikan penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. "Kecepatan" diterjemahkan dengan pemberian batas waktu pelaksanaan musyawarah maksimal 90 (sembilan puluh) hari menurut Perpres atau 120 (seratus dua puluh) hari menurut Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007; batas waktu pengumuman hasil identifikasi dan inventarisasi; jangka waktu pengajuan keberatan maksimal 14 (empat belas) hari; dan proses penyelesaiannya oleh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Mendagri sesuai dengan kewenangan masing-masing selama maksimal 30 (tiga puluh) hari.

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika negara semakin terbuka bagi investor dalam maupun luar negeri untuk berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur, sebagai tindak lanjut atas janji-janji Pemerintah ketika *Infrastructure Summit* berlangsung di Jakarta pada tanggal 17–18 Januari 2005, diterbitkanlah Perpres No. 36 Tahun 2005 pada 3 Mei 2005.

Oleh karena pihak swasta dapat bekerja sama dengan Pemerintah untuk pembangunan infrastruktur, wajar jika dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 dua batasan kriteria kepentingan umum dalam Keppres ditiadakan, yakni tidak ada keharusan kegiatan pembangunan untuk dimiliki Pemerintah dan boleh digunakan untuk mencari keuntungan. Perpres No. 65 Tahun 2006 berusaha mengoreksi hal tersebut dengan menyebutkan bahwa kegiatan pembangunan tersebut "akan" dimiliki Pemerintah. Kiranya hal tersebut dapat dipahami karena jika pihak swasta menjadi mitra Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur dan jika kerja sama ditempuh melalui BOT atau KSO maka pemilikannya baru dapat ("akan") dinikmati Pemerintah setelah jangka waktu BOT/KSO berakhir. Dalam praktik konsesi yang diberikan kepada pihak swasta pada umumnya berlangsung selama 35 (tiga puluh lima) tahun. Dalam perkembangannya, ihwal kerja sama Pemerintah dan swasta, jika pemanfaatan tanah ditempuh melalui Kerja Sama Penyediaan Insfrastruktur, jangka waktu bisa sampai 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang (Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah).

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 terbit antara lain didorong oleh semakin mendesaknya kebutuhan tersedianya tanah untuk pembangunan infrastruktur di satu pihak, dan sering terjadinya kelambanan dalam proses pengadaan tanah yang dilaksanakan menurut Perpres. Oleh karena itu, dalam UU No. 2 Tahun 2012 berbagai hal yang dinilai sering menghambat dalam proses pengadaan tanah yang dilaksanakan, diusahakan untuk diatasi melalui UU ini yang di dalamnya diatur bahwa jika terdapat keberatan terhadap lokasi pembangunan dan/atau terhadap penetapan besarnya ganti kerugian, dibuka kemungkinan bagi pihak yang berkeberatan untuk menggugat ke PTUN dan/atau PN dan mengajukan kasasi ke MA. Berbeda dengan Keppres dan Perpres, keberadaan lembaga pencabutan hak atas tanah tidak dipertahankan dalam UU ini.

Perkembangan kebutuhan akan ketersediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum di satu pihak dan kesadaran perlunya melengkapi landasan hukum pengadaan tanah dengan pengaturan yang lebih komprehensif telah mewarnai perkembangan dalam pengaturan tentang pengadaan tanah.

Di samping ketentuan tentang kepentingan umum dan hak untuk mengajukan keberatan tersebut di atas, dinamika pengaturan tentang pengadaan tanah dapat juga dilihat antara lain pada hal-hal sebagai berikut: (1) kepanitiaan pengadaan tanah; (2) tahapan pengadaan tanah; (3) objek yang dapat diganti rugi; (4) subjek penerima ganti kerugian; (5) konsinyasi/ penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri; (6) penilaian ganti kerugian; dan (7) jangka waktu penyelesaian kegiatan dari tahap persiapan sampai dengan pelaksanaan (lihat Lampiran 13).

Menyadari bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak akan pernah menjadi produk yang sempurna, berdasarkan pengalaman empiris dalam implementasi berbagai peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, bab-bab selanjutnya mencoba untuk menguraikan dinamika pengaturan tentang pengadaan tanah. Sebagai langkah awal dilakukan kajian normatif terhadap masing-masing peraturan perundang-undangan, dengan memberikan catatan tentang berbagai isu yang perlu mendapat perhatian terkait dengan tujuan pengadaan tanah yakni terciptanya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan sebagaimana dirumuskan dalam Penjelasan Umum II angka (4) UUPA terkait dengan makna fungsi sosial hak atas tanah.

Dalam perspektif berpikir reflektif seperti tersebut di atas, buku ini dibagi dalam beberapa bab. Setelah Bab Pendahuluan akan diuraikan tentang Kepentingan Umum dalam Berbagai Perspektif Pengadaan Tanah (Bab II). Uraian dalam Bab II diawali dengan mengemukakan tentang doktrin kepentingan umum yang bersifat universal dilanjutkan dengan deskripsi

kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum di berbagai negara dan di Indonesia. Bab selanjutnya menguraikan tentang penyelenggaraan pengadaan tanah. Tahapan dalam pengadaan tanah dibagi menjadi 4 (empat) sesuai dengan penahapannya menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, dengan membuat penyesuaiannya dalam penerapannya pada Keppres dan Perpres (Bab III). Catatan terkait Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 membahas tentang salah satu hal yang paling krusial dari seluruh proses pengadaan tanah, yakni pengaturan tentang ganti kerugian, yang antara lain akan membahas tentang konsepsi pemberian ganti kerugian dan pengaturannya di berbagai negara dan di Indonesia. Lima isu penting terkait ganti kerugian dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juga akan dibahas. Di samping itu, permasalahan dalam pemberian kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap lokasi rencana pembangunan dan penetapan ganti kerugian menjadi pokok bahasan dalam Bab IV. Uraian dalam buku ini ditutup dengan refleksi tentang bagaimana seharusnya merancang peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah yang dapat memenuhi aspek keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Bab V).

BAB II

KEPENTINGAN UMUM DALAM PERSPEKTIF PENGADAAN TANAH

A. DOKTRIN KEPENTINGAN UMUM: PRINSIP DASAR, TUJUAN, DAN PEMBATASAN

Salah satu isu penting dalam pengadaan tanah adalah pengertian tentang kepentingan umum. Pemahaman objektif-rasional dari perspektif hukum tentang kepentingan umum diperlukan karena hukum tersebut merupakan sarana utama untuk menjamin kepentingan umum, sekaligus kepentingan individu, dengan tujuan agar keadilan dapat terlaksana. Kekurangtegasan kriteria penentu kepentingan umum yang bersifat substansial mudah menjurus kepada kebebasan untuk menafsirkannya sesuai dengan kepentingan atau selera sesaat. Dalam hal ini, misalnya dapat dipertanyakan kepentingan umum "siapa" atau "yang mana"?

Dalam diskursus tentang kepentingan umum, berikut akan diuraikan tentang doktrin kepentingan umum, prinsip dasar, tujuan, dan pembatasannya.[1]

Pada umumnya, terdapat dua cara untuk mengungkapkan tentang doktrin kepentingan umum ini, yakni berupa:

1) Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang pengertian umum tersebut, misalnya *public* atau *social*, *general*, *common* atau *collective*. Sedangkan istilah "kepentingan" atau "*purpose*" sering diganti dengan *need*, *necessity*, *interest*, *function*, *utility*, atau *use*.

---

[1] Sebagian dari uraian berikut diambil dari buku "*Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*", oleh Maria S.W. Sumardjono, cetakan ke-2, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, tahun 2009, halaman 241–243. Tulisan tentang kepentingan umum dikembangkan berdasarkan tulisan Michael G. Kitay, "*Land Acquisition in Developing Countries*", Lincoln Institute of Land Policy, 1985.

Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.

2) Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah, dan sebagainya, yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan di luar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

Dalam kenyataannya, sering kali kedua cara tersebut digabungkan dalam satu ketentuan tentang pengadaan tanah secara serta-merta atau segera (*quick-taking*), yang memberi kemungkinan untuk menguasai tanah sebelum ganti kerugian ditentukan atau dibayar. Misalnya, di Guatemala disebutkan bahwa tanah hak dapat diambil untuk "*collective good, benefit*, atau *public interest*". Di lain pihak, untuk pengadaan tanah secara serta-merta hanya boleh dilakukan dalam hal terjadi peperangan, bencana alam, gangguan nyata terhadap perdamaian, dan apabila tanah-tanah diperlukan untuk membangun jalan.

Penjabaran kegiatan yang menunjang kepentingan umum seperti di atas (untuk *quick-taking*) merupakan contoh daftar kegiatan yang bersifat eksklusif, yang dimaksudkan untuk membatasi kebebasan eksekutif untuk mengambil tanah di luar kegiatan yang tercantum dalam daftar tersebut.

Di samping daftar yang bersifat eksklusif tersebut, terdapat daftar kegiatan yang bersifat inklusif yang dimaksudkan untuk lebih membatasi kebebasan badan peradilan. Daftar inklusif selalu digunakan dalam kaitannya dengan pedoman umum sehingga doktrin kepentingan umum hanya dapat berlaku bila tujuannya termasuk dalam daftar kegiatan atau sesuai dengan pedoman umum. Ketentuan semacam ini memberi peluang kepada eksekutif untuk memperluas berlakunya kegiatan yang terdaftar, dalam arti bebas menyatakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan umum, asalkan masih dalam kerangka pedoman umum. Namun, bila tujuan pengambilan tanah sudah termasuk dalam daftar kegiatan, kebebasan badan peradilan untuk menafsirkan sifat kepentingan umum dari kegiatan tersebut menjadi dibatasi karena adanya wewenang yang bersumber dari badan legislatif yang sifatnya eksplisit.

Di Brasil terdapat dua tujuan yang dibenarkan untuk pengadaan tanah, yakni: (1) "*public utility*", yang diterjemahkan dalam suatu daftar yang menyangkut pertahanan dan keamanan nasional, kesehatan masyarakat, pembangunan sarana publik, dan pengembangan monopoli pemerintah; (2) "*social interest*", suatu pedoman umum yang memperkenankan tujuan untuk pencapaian fungsi sosial hak atas tanah, termasuk di dalamnya pembagiannya secara adil.

Di Meksiko, yang dimaksud dengan "*public utility*" adalah: (1) jasa umum, termasuk jalan-jalan, jembatan, terowongan, perluasan/pemeliharaan/peremajaan desa-desa dan pelabuhan, rumah sakit, sekolah, taman, kebun, lapangan olahraga, gedung-gedung perkantoran pemerintah, dan pelestarian peninggalan seni dan sejarah; (2) pertahanan; (3) keamanan dan kesehatan masyarakat; (4) kegiatan yang mencegah keuntungan yang bersifat monopolistik; dan (5) kegiatan lain yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang khusus.

Terdapat perbedaan antara pendekatan model Brasil dan Meksiko. Menurut ketentuan yang berlaku di Brasil, eksekutif dapat menyatakan tujuan-tujuan di luar kegiatan yang tercantum dalam daftar tetapi pernyataan itu dapat ditinjau oleh pengadilan; sedangkan di Meksiko, eksekutif harus memperoleh kewenangan dari badan legislatif terlebih dahulu untuk tujuan/kegiatan yang tidak tercantum dalam daftar. Kedua pendekatan tersebut membatasi kewenangan eksekutif tetapi di Brasil yang digunakan adalah prinsip keseimbangan dan sifatnya reaktif; sedangkan Meksiko menggunakan prinsip-prinsip demokratis dan pada dasarnya bersifat aktif, dalam arti meskipun tujuannya baik harus diperoleh persetujuan legislatif sebelum pengambilan hak atas tanah dapat dilaksanakan.

Secara garis besar, tujuan yang diperkenankan untuk kepentingan umum meliputi antara lain: (1) kepentingan transportasi; (2) pembangunan gedung-gedung publik; (3) kepentingan militer; (4) pekerjaan umum atau kesehatan umum; dan (5) taman. Adakalanya, batu ujian untuk kepentingan umum tidak ditentukan oleh bagaimana pihak yang berwenang akan mempergunakan tanah tersebut tetapi pengambilan haknya didasarkan pada penggunaannya oleh pemegang hak yang dinilai tidak efisien. Sebagai contoh, di Ekuador hak atas tanah dapat diambil bila sebidang tanah tidak dibangun dalam waktu 5 (lima) tahun setelah diperingatkan oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini *Equadorian Housing Bank*.

Di Bolivia, bila sebidang tanah tidak digunakan untuk memenuhi fungsi sosial maka tanah tersebut dapat diambil untuk kepentingan umum. Dapat dibayangkan kesulitan yang dihadapi untuk dapat menentukan penggunaan yang antisosial tersebut.

Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan reforma agraria juga memungkinkan tanah-tanah yang tidak memenuhi persyaratan diambil, misalnya karena tidak diolah secara efisien (Filipina) atau bila melebihi batas yang diperkenankan (Chili).[2]

---

[2] Untuk kasus Filipina, dapat dirujuk pada tulisan "Peraturan Perundang-undangan terkait Tanah Terlantar", dalam buku "*Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*" oleh Maria S.W. Sumardjono, Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2010, hlm. 154–160.

Di berbagai negara, tujuan untuk membangun perumahan juga dipandang sebagai kegiatan penunjang kepentingan umum. Pada umumnya, pembangunan perumahan ditujukan untuk mereka yang berpenghasilan rendah (*low-income housing*).

Diakui bahwa kepentingan umum tidak mudah untuk didefinisikan. Mahkamah Agung Filipina cukup dipusingkan dalam memberi arti "*public use*" dibandingkan dengan "*public advantage*" dan "*public benefit*".[3]

Di Meksiko, Mahkamah Agung memberikan definisi yang ketat tentang kepentingan umum sebagai *public utility* (bermanfaat bagi publik), *social utility* (pembagian kekayaan), dan *national utility* (perang, nasionalisme).

Bagaimanapun juga, adanya daftar kegiatan yang merupakan penjabaran dari pengertian kepentingan umum dapat mengurangi tugas yang tidak ringan untuk membuat penafsiran.

Hal yang menarik untuk dikaji adalah bahwa dalam perkembangannya konsep kepentingan umum masih menimbulkan peluang untuk berbagai penafsiran. Di RRC, misalnya, ketidaktegasan pengertian *public interest* telah berakibat terhadap meluasnya ruang lingkup pengadaan tanah.

Chengri Ding menyebutkan sebagai berikut: "*The LAL stipulates that land acquisition shall be carried out only when the purpose of the acquisition is to serve public interests. However, any individual who would like to build a development on non-urban land, regardless of whether it will serve the public interest, must use state-owned land. This implies that land users, if their need cannot be met by existing urban land, have to seek land acquisition. This inevitably expands the legal scope of land acquisition.*"[4]

Lebih lanjut Ding memberikan beberapa contoh. Di Provinsi Zhejiang, kegiatan yang termasuk dalam pengertian *public interest* menjadi kabur. Pengadaan tanah dilakukan untuk kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) pembangunan infrastruktur (transportasi, energi, dan proyek-proyek pengairan); (2) pembangunan komersial (industri dan perumahan); dan (3) proyek-proyek lain seperti jalan dan sekolah. Data menunjukkan bahwa 52% pengadaan tanah digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan 22% untuk proyek-proyek komersial. Ding berpendapat bahwa sulit untuk dipahami jika proyek komersial dibenarkan sebagai *public interest*.

Di Thailand, sama halnya dengan di RRC, belum ada satu UU yang komprehensif terkait pengadaan tanah. Pengadaan tanah disinggung dalam

---

[3] Filipina merupakan negara yang termasuk dalam kelompok Anglo-American (*common law*) *system*. Di Amerika Serikat, penafsiran "*public purpose*" dari Amandemen V dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan di berbagai negara bagian. Namun demikian, setiap gugatan terkait penafsiran "*public purpose*" diputuskan oleh pengadilan.

[4] Chengri Ding, "*Policy and Praxis of Land Acquisition in China*", (www.sciencedirect.com), 14 September 2005.

Konstitusi Tahun 2007 (Pasal 41) yang memberikan jaminan atas hak seseorang untuk memiliki dan mewarisi atau menjual hak (milik) atas tanahnya. Pasal 42 menyebutkan lebih lanjut bahwa pengadaan tanah hanya dapat dilakukan untuk "*public purpose*", melalui suatu UU (*Royal Decree*).

Termasuk kegiatan dalam rangka kepentingan umum adalah: (1) pertahanan nasional; (2) eksploitasi sumber daya alam; (3) perencanaan kota dan pedesaan; (4) peningkatan dan pelestarian kualitas lingkungan; (5) pembangunan industri atau pertanian; (6) *land reform*; (7) pelestarian cagar budaya; atau (8) kegiatan lain terkait *public interest.*

Peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah di Thailand antara lain *Expropriation of Immovable Property Act of BE 2530* (1987), *Highway Act* tahun 1992 dan 2006, dan *Electricity Generating Authority of Thailand Act of BE 2511*.[5]

Dalam Konstitusi Republik Afrika Selatan tahun 1996, ketentuan tentang kepentingan umum dimuat dalam Bab II (*Bill of Rights*) Pasal 25 yang mengatur tentang properti. Prinsip dasar pengambilan tanah oleh Pemerintah menurut ayat (1) adalah dengan alasan "*public purpose*" atau "*public interest";* dan bahwa hal itu harus disertai dengan pemberian ganti kerugian berdasarkan kesepakatan dengan pihak terdampak atau putusan pengadilan. Secara eksplisit disebutkan tentang besaran dan waktu serta kriteria pemberian ganti kerugian yang harus "*just and equitable*" merefleksikan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu (ayat (2)). Apa sajakah yang termasuk dalam pengertian "*public interest"*? Pasal 25 ayat (4) huruf a menyebutkan sebagai berikut "*the public interest includes the nation's commitment to land reform, and to reforms to bring about equitable access to all South Africa's natural resources"*[6].

Di Malaysia, pengadaan tanah dilaksanakan untuk kegiatan sebagai berikut:

1) Terkait dengan kepentingan umum (*public purpose*),
2) Yang dilakukan oleh perorangan atau badan hukum untuk tujuan yang menurut pendapat Yang di Pertuan Negeri bermanfaat untuk pembangunan ekonomi Malaysia atau sebagian daripadanya, atau untuk masyarakat pada umumnya atau sebagian dari masyarakat, atau
3) Untuk kegiatan pertambangan, perumahan, pertanian, komersial, industri atau pariwisata, atau gabungan dari kegiatan-kegiatan tersebut (Pasal 3 ayat (1) *Land Acquisition Act 1960* yang telah diamandemen beberapa kali, terakhir melalui *Act A* 999 pada 1 Maret 1998).

---

[5] Hal menarik bahwa di Thailand kegiatan untuk memperoleh tanah dalam rangka *land reform* dimasukkan dalam kategori kepentingan umum.

[6] Serupa dengan Thailand, di Republik Afrika Selatan kegiatan *land reform* juga dimasukkan dalam kategori kepentingan umum.

Namun demikian, dalam Ketentuan Umum *Land Acquisition Act 1960* juga disebutkan tentang *public utility* yang meliputi jalan, rel kereta api, penyediaan air dan listrik, pipa gas, telekomunikasi, penerangan jalan, sistem pembuangan air, pekerjaan umum, dan fasilitas pelayanan publik lainnya yang serupa. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Malaysia menjabarkan kepentingan umum secara luas (meliputi kegiatan komersial, industri, dan lain-lain) dan memperluas ruang lingkup pengadaan tanah (dapat juga dilakukan oleh orang perorangan atau badan hukum).

Di Singapura, *Land Acquisition Act 1966* yang juga sudah diamandemen, menyebutkan berbagai istilah terkait kepentingan umum: *public purpose, public benefit, public utility,* dan *public interest.* Di samping itu, ruang lingkup pengadaan tanah juga meliputi kegiatan untuk perumahan, komersial, atau industri.

Selengkapnya Pasal 5 menyatakan bahwa pengadaan tanah dilaksanakan:

1) *For any public purpose*;
2) *By any person, corporation or statutory board, for any work or an undertaking which in the opinion of the Minister, is of public benefit or of public utility or in the public interest; or*
3) *For any residential, commercial or industrial purposes*.

Di Filipina, seperti juga di Thailand, tidak terdapat satu UU yang mengatur tentang pengadaan tanah secara komprehensif. Kebijakan tentang pengadaan tanah secara implisit dimuat dalam *the Bill of Rights of the 1987 Philippines Constitution.*

Lebih lanjut, pengadaan tanah diatur dalam berbagai UU, misalnya *Republic Act 8974* (tahun 2000) yakni *an Act to Facilitate the Acquisition of Right-of-Way, Site or Location for National Government Infrastructure Projects and for other Purposes;* dan *Republic Act 7279* (tahun 1992) tentang *Urban Development and Housing Act*.

Khusus di AS, penyebutan tentang "*public use*" dimuat dalam amandemen kelima Konstitusi AS yang berbunyi "*Private property shall not be taken for public use, without just compensation*". Ternyata untuk menafsirkan makna "*public use*" tidaklah sederhana. Dalam hukum terkait *eminent domain* di AS, istilah "*public use*" dapat dimaknai sebagai "*actual use by the public*" atau "*general benefit to the public welfare*". Makna yang pertama menunjuk pada pendekatan sempit dari pengertian kepentingan umum, sedangkan makna yang kedua menunjuk pada pendekatan luas dari pengertian kepentingan umum.

Kerumitan untuk membedakan antara "*actual use by the public*" dan "*general benefit to the public welfare*" dapat dicermati dalam berbagai putusan

pengadilan di AS, yang sifatnya juga kasuistis dan belum tentu diputuskan secara bulat. Sebagai contoh, dalam kasus *Poletown Neighborhood* vs *City of Detroit*, secara ringkas dapat dikemukakan bahwa pada 1980-an terdapat tingkat pengangguran yang tinggi, angka pengangguran bagi warga kulit putih 18% dan kalangan warga kulit hitam angkanya mencapai 30%. Di sisi lain perusahaan mobil General Motors ("GM") berencana untuk melakukan ekspansi bisnis dengan membangun pabrik baru di Detroit untuk memproduksi mobil-mobil yang lebih kompetitif di pasaran. Jika tanah masyarakat di Detroit tersebut diambil alih oleh GM maka hal itu dapat membuka lapangan kerja bagi 6.000 orang dan dengan pajak yang dibayarkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pengambilalihan tanah oleh GM di suatu kawasan yang disebut "*Poletown*" disetujui oleh *City of Detroit* dengan alasan bahwa "proyek itu merupakan perwujudan *public purpose .... for the use and benefit of the public*".

Masalah penerapan "*public use*" tersebut diperdebatkan dalam pengadilan. Para penggugat (warga Detroit) beranggapan bahwa mengambil alih tanah seseorang untuk diserahkan kepada pihak lain tersebut adalah untuk *private use* dan bukan *public use*. Pihak *City of Detroit* sebaliknya berargumen bahwa pengambilalihan dilakukan karena ada masalah pengangguran. Pengadilan memenangkan *City of Detroit* dengan argumen bahwa pengambilalihan (*power of eminent domain*) ini memenuhi unsur yang mendasar dari konsepsi *public purpose* karena ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan dan revitalisasi landasan ekonomi masyarakat; bahwa hal ini juga memberikan manfaat bagi kepentingan privat, hal tersebut merupakan suatu kebetulan saja.

Dalam *dissenting opinion*, Justice Fitzgerald berpendapat bahwa tanah yang diambil alih *City of Detroit* dan kemudian dijual kepada GM bukan merupakan "*public use*" tetapi "*an incidental public benefit*". Lebih lanjut ditegaskan oleh Justice Fitzgerald bahwa ketika manfaat dari pengambilalihan ada pada pihak swasta, hal itu berada di luar kewenangan pemerintah untuk mengambil alih hak atas tanah.

Penentang pendekatan liberal dalam penafsiran *public use* yang lain menegaskan bahwa *public use* harus dimaknai sebagai *public access*, artinya ketika tanah masyarakat diambil alih, masyarakat/publik atau sebagian besar masyarakat dan bukan korporasi atau kepentingan swasta, yang menikmati hak atau manfaat yang lebih besar atas tanah tersebut dibandingkan dengan ketika tanah tersebut belum diambil alih.

Public use diartikan sebagai akses dan pengawasan publik, karena itu tanah yang diambil alih berdasarkan *power of eminent domain* tidak boleh dialihkan kepada pihak swasta.

Pelajaran yang dapat dipetik dari peliknya interpretasi "*public use*" tersebut di atas dipahami oleh pembuat Undang-Undang sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut.

B. KEPENTINGAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM PENGADAAN TANAH DI INDONESIA

Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, yakni Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya merumuskan kepentingan umum dalam suatu pedoman yang bersifat umum. Namun demikian, diawali dengan Inpres No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, di samping rumusan yang bersifat umum maka kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum itu disebutkan secara rinci. Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menganut pendekatan serupa, demikian juga Perpres dan UU walaupun dengan catatan berikut.

1) Pasal 18 UUPA berbunyi: "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat ... dan seterusnya".
2) Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama bagi rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan ... dan seterusnya".
   Catatan: "kepentingan pembangunan" merupakan tambahan dari pengertian kepentingan umum yang termuat dalam Pasal 18 UUPA.
3) Pasal 1 ayat (1) Lampiran Inpres No. 9 Tahun 1973 menyebutkan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut hal berikut:
   a) Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
   b) Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
   c) Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
   d) Kepentingan pembangunan.

   Pasal 1 ayat (2): Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini meliputi bidang-bidang berikut:
   a) Pertahanan;
   b) Pekerjaan Umum;

c) Perlengkapan Umum;
d) Jasa Umum;
e) Keagamaan;
f) Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
g) Kesehatan;
h) Olahraga;
i) Keselamatan Umum terhadap Bencana Alam;
j) Kesejahteraan Sosial;
k) Makam/Kuburan;
l) Pariwisata dan Rekreasi; dan
m) Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Pasal 1 ayat (3): Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Sebagai catatan dapat dikemukakan bahwa penyebutan beberapa kegiatan dalam daftar tersebut masih membuka peluang untuk penafsiran lebih lanjut karena relatif masih bersifat umum. Di samping itu, Pasal 1 ayat (3) masih memberikan peluang bagi eksekutif untuk menentukan bentuk kegiatan pembangunan lainnya yang perlu bagi kepentingan umum; tentunya berdasarkan sifat kepentingan umum yang dirumuskan secara umum dalam Pasal 1 ayat (1) dan memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 2. Pasal 2 Lampiran Inpres No. 9 Tahun 1973 berbunyi sebagai berikut:

a) Suatu proyek pembangunan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 di atas, apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam Rencana Pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan.
b) Jika suatu Proyek Pembangunan Daerah akan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 di atas, maka sebelumnya proyek tersebut harus sudah termasuk dalam Rencana Induk Pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Setempat.
c) Rencana Induk Pembangunan sebagai dimaksud dalam ayat (2) pasal ini harus bersifat terbuka untuk umum.

4) Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55 Tahun 1993 merumuskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Lebih lanjut dalam Pasal 5 angka 1 disebutkan kriteria kepentingan umum yakni “kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan”, diikuti dengan penjabarannya dalam 14 (empat belas) jenis kegiatan. Senada dengan

Inpres No. 9 Tahun 1973, Pasal 5 angka 1 menyebutkan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1, ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sebagai catatan dapat dikemukakan bahwa Keputusan Presiden sesuai kewenangannya dalam Pasal 5 angka 2 haruslah memenuhi batasan kriteria yang termuat dalam Pasal 5 angka 1.

5) Pasal 1 angka 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 menyebutkan kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 5 disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi 21 (dua puluh satu) bidang kegiatan. Dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 tidak dimuat dua batasan untuk kriteria kepentingan umum sebagaimana dimuat dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 (hanya memuat "dilaksanakan oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah").

   Dalam Perpres No. 65 Tahun 2006, batasan kriteria dimuat kembali tetapi berbeda dengan Keppres No. 55 Tahun 1993, kriterianya adalah "pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah", dan meliputi 7 (tujuh) kegiatan. Berbeda dengan Keppres, kriteria pembatasan kegiatan untuk kepentingan umum dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 ditambahkan kata "akan" dimiliki dan tidak diberi batasan "tidak digunakan untuk mencari keuntungan".

6) Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

   Kriteria kepentingan umum adalah diselenggarakan oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah, selanjutnya dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah dan dalam penyelenggaraannya Pemerintah dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta (Pasal 12 ayat (1)).

   Pembangunan untuk kepentingan umum meliputi kegiatan terkait dengan hal berikut:

   a) Pertahanan dan keamanan nasional;
   b) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
   c) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
   d) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
   e) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
   f) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;